

## IZVORNI ZNANSTVENI RAD

# NAČINI PROMJENE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE I USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE - KOMPARATIVNI PRIKAZ

Vedran Ceranić\*

**SAŽETAK** Promjena najvažnijeg političkog i pravnog dokumenta određene države redovito predstavlja prvorazredno znanstveno, stručno i šire društveno pitanje. Jednako kao što se novi ustavi donose u „*trenutku vremena*“ tako je i njihova izmjena rezultat općeg političkog, pravnog i društvenog razvoja. Načini na koji se može intervenirati u ustavni tekst redovito predstavljaju ustavnu materiju što podrazumijeva ispunjenje strogih ustavnih zahtjeva u pogledu ovlaštenika na podnošenje prijedloga za pokretanje postupka promjene ustava, samog postupka promjene ustava kao i tehnika promjene ustava. Tema ovog rada je komparativni prikaz ustavnih rješenja u odnosu na način promjene Ustava Republike Hrvatske i Ustava Republike Slovenije te njihova usporedba u pogledu nomotehničke i praktične preciznosti.

**KLJUČNE RIJEČI:** *promjena ustava, načini promjene ustava, ovlaštenici pokretanja ustavnorevizijskog postupka, Ustav Republike Hrvatske, Ustav Republike Slovenije*

**JEL:** K19, K40, K41

## 1. UVOD

Svaka društveno-politička zajednica koja se formalno-pravno i politički ostvaruje u državi živi na temelju određenog broja elementarnih političkih i pravnih načela koji se izražavaju u ustavu. Ustav zbog takvoga kvalitativnog karaktera ima prvorazredno političko i pravno značenje za svaku državu. U ustavu se u pravilu izražava državotvorno-povijesni temelj određene države, temeljna načela, ljudska prava i temeljne slobode, organizacija državne vlasti itd., odnosno svi oni elementi koji su od presudnoga značenja za „državnost“ suvremene države. Promijeniti ustav znači intervenirati u skup tih elementarnih političkih i pravnih načela i dopuniti ih novima, npr. dopuniti državotvorno-povijesni temelj u preambuli ustava, (u pravilu) proširiti ustavnopravno područje zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda (npr. proširenjem područja zabrane diskriminacije na spolnu i rodnu orijentaciju i sl.), promijeniti elemente ustavne ravnoteže snaga između tijela državne vlasti proširivanjem i/ili ograničenjem nadležnosti određenoga tijela državne vlasti itd.

\* Visoko učilište EFFECTUS - visoka škola za financije i pravo, Trg J. F. Kennedy 2, 10000 Zagreb, Hrvatska, [vceranic@vsfp.eu](mailto:vceranic@vsfp.eu)

Zbog toga razloga, pitanje promjene ustava je prvorazredno političko i pravno pitanje koje zaslužuje posebnu pozornost znanstvene, stručne i opće javnosti. Intervencije u ustavni tekst pokazuju u kojem smjeru se kreće određena država, koji su njezini ciljevi i interesi u suvremenom (geo)političkom svijetu, a sam ustavni okvir postaje i temelj za daljnje normativne aktivnosti u okviru ozbiljenja ustavnih pravila i jamstava u svakodnevnom političkom i pravnom životu. Dakle, političke i pravne aktivnosti koje prethode samom činu promjene ustava (rasprava u zakonodavnom/ustavotvornom tijelu između suprotstavljenih političkih opcija, javna rasprava, usuglašavanje oko konačnoga teksta ustavne izmjene, eventualno provođenje referenduma itd.) odražavaju sociološku, kulturološku, politološku i pravnu dimenziju određenoga društva i države u određenom trenutku vremena, a koje dimenzije sadrže i silnice znanstvene spoznaje.

U okviru promjena ustava u najširem smislu možemo istaknuti dva temeljna pitanja koja su od našega interesa za analizu u ovom radu: a) tko je ovlašten inicirati promjene ustava, odnosno tko je formalni ustavnorevizijski ovlaštenik b) kojim sve načinima su formalni ustavnorevizijski ovlaštenici ovlašteni intervenirati u sadržaj ustavnog teksta? Odgovor na prvo pitanje je logički i konceptualni prethodnik analizi i uvod u odgovor na drugo pitanje. Prema našem mišljenju, kvaliteta spoznaje i analize bila bi ozbiljno dovedena u pitanje ako bi se zadržali isključivo u okvirima načina promjena ustava bez analize konkretnih ovlaštenika na iniciranje ustavne revizije. Onaj tko je ovlašten predložiti ustavnu reviziju o čijem sadržaju će raspravljati sam ustavotvorac, odnosno ustavni revident predstavlja prvo lice našeg ustavnorevizijskog *Janusa*. S jedne strane nalaze se formalni ustavnorevizijski ovlaštenici, a s druge strane sama izmjena ustava koja se ozbiljuje u stvarnosti pomoću različitih tehnika i načina promjene ustava. Analiza jednoga i drugoga lica našega ustavnorevizijskog *Janusa* osigurava kvalitetu i potpunost naše spoznaje.

Naš ranije navedeni metodološki pristup u ovom radu usmjeravamo prema konkretnim ustavima, odnosno konkretnim pisanim ustavnim tekstovima Republike Slovenije i Republike Hrvatske. Navedene države imaju dugu zajedničku povijest, relativno slične pravne sustave koji pripadaju kontinentalno-europskom pravnom krugu, a od interesa je ispitati i sličnosti, odnosno razlike u načinima ustavne revizije i formalnim ustavnorevizijskim ovlaštenicima. Tako se produbljuje komparativna analiza ustavnopravnih rješenja navedenih država i stvaraju se temelji za davanje odgovora na krunsko pitanje u okviru komparativne znanstvene analize koje glasi: zašto postoje sličnosti, odnosno zašto postoje konkretne razlike u ustavnopravnim rješenjima dviju navedenih država?

Ustav Republike Slovenije i Ustav Republike Hrvatske imaju brojna zajednička obilježja koja ih čine pogodnim za komparativnu raspravu. Oba su donesena u turbulentnim (geo)političkim vremenima kao odraz želja slovenskoga i hrvatskoga naroda za posvemašnjom liberalizacijom političkoga, pravnog i gospodarskog života. Oba Ustava su građena na istim političkim principima s izraženom težnjom prema ostvarenju najvažnijih ustavnih vrednota suvremenih država (vladavina prava, demokratski višestranački politički sustav, sloboda poduzetništva, nepovredivost vlasništva itd.). Također, oba Ustava prema broju članaka pripadaju u kraće svjetske ustave, a prema svojoj pravnoj snazi oba Ustava su „kruta“, odnosno za njihovu promjenu su propisani posebni

ustavni (formalni i materijalni) uvjeti.<sup>1</sup> Na temelju navedenoga nesporno zaključujemo da oba Ustava imaju brojna zajednička obilježja zbog kojih ih možemo uzeti u analizu i ovisno o našim interesima (ovlaštenici ustavnorevizijske inicijative i načini promjene ustava) komparirati sličnosti i razlike.

Naš analitički put započinje u drugom poglavlju u kojem analiziramo načine promjene ustava. Na jednoj ćemo općenitoj razini prikazati kojim sve načinima i tehnikama suvremeni ustavi mogu biti mijenjani, odnosno koja ustavna rješenja postoje da se pojedine odredbe ustava nikad ne mogu mijenjati. Na spoznajnim podlogama drugoga poglavlja, u trećem poglavlju analiziramo ustavnorevizijska pravila Republike Slovenije, polazeći od formalnih ustavnorevizijskih ovlaštenika. Nakon njihova utvrđenja, u okviru trećega poglavlja prikazujemo i načine, odnosno postupak promjene Ustava Republike Slovenije u ustavotvornom tijelu Republike Slovenije (Državni zbor) i fakultativni ustavotvorni referendum. Budući da osim klasičnih, izravnih načina reguliranja ustavne materije u najvišem formalno-pravno važećem dokumentu (ustavu) s kojim svi drugi akti moraju biti formalno i materijalno usklađeni, postoje i drugi načini reguliranja ustavne materije (npr. zakonom koji se donosi dvo-trećinskom većinom glasova zastupnika). U okviru trećeg poglavlja prikazat ćemo i navedene druge „neklasične“ načine reguliranja ustavne materije u Republici Sloveniji. U četvrtom ćemo poglavlju koristeći identični analitički pristup prikazati ustavnorevizijska rješenja u Republici Hrvatskoj proširujući našu analizu prikazom uloge Ustavnog suda Republike Hrvatske pri promjeni Ustava Republike Hrvatske. Nakon što završetkom četvrtoga poglavlja središnji dio ovog rada privedemo kraju, u *Zaključku* ćemo rekapitulirati spoznajne rezultate i usustaviti sve sličnosti i razlike ustavne revizije Republike Hrvatske i Republike Slovenije.

Konačni cilj rada i nada njegove praktičke vrijednosti je pružiti sustavni prikaz ustavne revizije u Republici Sloveniji i Republici Hrvatskoj te predstaviti obris obrazloženja razloga postojanja sličnosti i razlika što može biti od koristi komparativnom ustavnom pravu za daljnja istraživanja.

## 2. NAČINI PROMJENE USTAVA - OPĆI PRIKAZ

U analizi načina promjene ustava uvodno se mora istaknuti kako se navedena analiza odnosi isključivo na „krute“ ustave, odnosno na onu vrstu (pisanih) ustava za čije je donošenje i/ili promjenu propisan posebni, kvalificirani (u pravilu otežani) postupak različit od zakonodavnoga. Kod „mekih“ ustava, odnosno kod onih vrsta (pisanih) ustava koji se donose, odnosno mijenjaju prema redovitoj zakonodavnoj proceduri, pitanje načina promjene ustava se u pravilu ne postavlja. Takva se vrsta ustava mijenja jednako kao i svaki drugi zakon pa je pitanje načina promjene ustava u pravilu bespredmetno. Budući da naši analizirani ustavi (Republike Slovenije i Republike Hrvatske) spadaju među „krute“ ustave, načini njihove promjene (sličnosti i razlike) mogu biti objektom analize.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Više o pojmu „krutog“ i „mekog“ ustava vidi u: I. Kaučič, REFERENDUM IN SPREMEMBA USTAVE (1994), str. 30 - 33 i B. Smerdel, S. Sokol, USTAVNO PRAVO (2006), str. 25.

<sup>2</sup> Valja istaknuti kako je predmet naše analize ustavna revizija, odnosno posebni, kvalificirani postupak izmjena i dopuna (već postojećeg) ustava, a ne donošenje prvoga ili novoga ustava. Ustavopravna teorija

Sami „kruti“ ustavi mogu biti klasificirani i prema stupnju njihove „krutosti“. Teorijski najviši stupanj krutosti ustava bi postojao kada bi sam ustav propisivao opću zabranu njegova mijenjanja. Budući da se niti jedan ustavotvorac nije odvažio da sadržaju ustava udahne obilježja nepromjenljivosti i vječnosti, ovaj stupanj krutosti ustava je ostao samo u sferi teorije. Drugi (slabiji) stupanj krutosti ustava sadržava zabranu da se ustav mijenja, ali samo na određeno vrijeme. Tako je npr. francuski Ustav iz 1791. godine sadržavao zabranu promjene u roku od četiri godine od dana njegova donošenja. No povijesne su okolnosti ipak pokazale da i ovaj stupanj krutosti ustava ostaje u sferi idealizma jer je upravo francuski Ustav iz 1791. godine srušen u revolucionarnim prevratima vrlo nestabilnoga (post)monarhijskog društva. Treći stupanj krutosti ustava propisuje zabranu mijenjanja pojedinih njegovih odredaba, a ovaj je stupanj krutosti relativno čest u ustavnoj praksi suvremenih država. Takve odredbe koje sadrže zabranu promjene pojedinih odredaba ustava nazivaju se još i „*klauzule o vječnosti*“, a vjerojatno najpoznatije su one iz Temelnoga zakona Savezne Republike Njemačke (*Grundgesetz*) koje zabranjuju reviziju gotovo svih temeljnih normi koje se odnose na diobu vlasti, vladavinu prava i načelo federalizma.<sup>3</sup> Najslabiji stupanj krutosti ustava, koji prihvaća velika većina suvremenih država, jest ustavna revizija u posebnoj, kvalificiranoj postupku. Taj kvalificirani postupak je u pravilu propisan samim ustavom i različit je od zakonodavnoga postupka bilo u pogledu ustavnorevizijskih ovlaštenika, bilo u pogledu glasovnih većina u ustavotvornom tijelu potrebnih za donošenje revizije ustava.<sup>4</sup>

Bogatstvo ustavnopravnih rješenja u suvremenom svijetu u pogledu ustavne revizije dovodi do relativnih (premostivih) teškoća pri klasifikaciji ustavnorevizijskih postupaka. „*Ustavnorevizijskih postupaka je danas praktički toliko koliko ima država koje imaju pisane ustave, no moguće je i da dvije države propisuju posve jednak postupak promjene ustava.*“<sup>5</sup> Koji god postupak ustavne revizije egzistira u konkretnom ustavnom sustavu, „*narod*“<sup>6</sup> kao nositelj suvereniteta u konkretnoj državi uvijek sudjeluje u promjeni ustava, a dosadašnji stupanj političkoga i pravnoga razvoja definirao je različite modele u kojima „*narod*“ sudjeluje u procesu ustavne revizije. U najširoj klasifikaciji možemo zaključiti da postoje dva modela prema kriteriju sudjelovanja „*naroda*“ u postupku ustavne revizije, odnosno stupnju njegova utjecaja na ustavne promjene. U prvome modelu ustavnu reviziju (formalno i materijalno) provodi isključivo zakonodavno tijelo koje u tom konkretnom

---

u tom smislu pravi razliku između **ustavotvornoga postupka** u kojem se donosi prvi ili potpuno novi ustav i **ustavnorevizijskoga postupka** u okviru kojeg postupak se provodi promjena (već postojećega, pisanog i važećeg) ustava. U našem slučaju analiziramo postupak i načine ustavne revizije u skladu s važećim ustavnim pravilima sadržanima u Ustavu Republike Slovenije i Ustavu Republike Hrvatske. Više o podjeli na ustavotvorni i ustavnorevizijski postupak vidi u: Kaučič, op.cit. (bilj. 1), str. 29.

<sup>3</sup> Posebno je i samostalno pitanje koliko takve „*klauzule o vječnosti*“ obvezuju budućeg ustavotvorca. Ustavnopravna teorija po tom pitanju nije jedinstvena. Vidi više u: *Ibid.*, str. 39 - 43.

<sup>4</sup> Smerdel, Sokol, op.cit. (bilj. 1), str. 28. Za širu analizu vidi: Kaučič, op.cit. (bilj. 1), str. 36 - 39.

<sup>5</sup> Preuzeto u slobodnom prijevodu sa slovenskog na hrvatski jezik iz: Kaučič, op.cit. (bilj. 1), str. 47.

<sup>6</sup> Pojam „narod“ u kontekstu ovog rada razumijemo kao politički narod, odnosno kao ustavnopravno-političku kategoriju (*demos*) - kao skup svih državljana određene države iz kojih proizlazi vlast u jednoj državi i kojima vlast pripada kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana.

slučaju nastupa s pozicije ustavnoga revidenta. U drugome modelu „*narodu*“ se omogućuje veći stupanj sudjelovanja u postupku ustavne revizije bilo na referendumu (koji pak može biti obligatoran i fakultativan) ili izborom ustavotvorne skupštine (koji pak utjecaj je u tom slučaju posredan). Naravno, mogući su kombinirani ustavnorevizijski sustavi ranije navedenih posrednih i neposrednih oblika sudjelovanja državljana.<sup>7</sup> No kako je ranije istaknuto, u svim modelima ustavne revizije koji su usustavljeni prema bilo kojem kriteriju, primarni uvjet je ostvariti sudjelovanje „*naroda*“ u postupku na bilo koji način. Donošenje ili izmjena ustava koja ne bi bila inicirana i/ili potvrđena od nositelja suvereniteta („*naroda*“) samom ustavu ili njegovoj izmjeni priskrbila bi obilježje oktroiranosti koje je u suvremenim, liberalno-demokratskim državama kapitalističke provenijencije - redovito nezamislivo.

Sam ustavnorevizijski postupak sastoji se od više faza, a sve odredbe koje sadržajno propisuju postupak ustavne revizije beziznimno su uređene ustavom ili ustavnim zakonom, ali ne i nižim pravnim aktom. U većini pravnih i političkih sustava u kojim se ustavna revizija odvija u zakonodavnom tijelu postupak je formalnopravno razdvojen u dvije faze: u prvoj se fazi formira ustavnorevizijska inicijativa, odnosno prijedlog da se pokrene postupak izmjene ustava i odlučivanje o tom prijedlogu dok se u drugoj fazi meritorno odlučuje o promjeni (izmjeni i dopuni) ustava. Određene države uvode i treću fazu u kojoj se u parlamentu potvrđuje odluka prihvaćena na referendumu ili u zakonodavnim tijelima federalnih jedinica (u federalnim državama).<sup>8</sup> Dakle, možemo zaključiti da bogatstvo ustavnih rješenja suvremenih država odražavajući raznolikost političkog svijeta današnjice prihvaća vrlo raznoliku lepezu načina ustavne revizije ipak zadržavajući u fokusu „*narod*“ kao nositelja suvereniteta.

Sama inicijativa za pokretanje postupka ustavne revizije može doći isključivo od ovlaštenika navedenih u samom ustavu. To je u pravilu, određeni broj zastupnika u zakonodavnom tijelu, ali ustavnorevizijsku inicijativu ustavotvorac/ustavni revident može dati i nekom drugom ustavnom tijelu (npr. izvršnoj vlasti) ili određenom broju birača. Također, moguće je i da se cijeli postupak ustavne revizije dogodi i mimo političkoga tijela, odnosno da sama ustavnorevizijska inicijativa, oblikovanje prijedloga ustavne izmjene i sama izmjena ustava bude provedena neposredno od strane naroda kao nositelja suvereniteta na ustavnorevizijskom referendumu.<sup>9</sup> Teoretski, narodna ustavna inicijativa bi mogla u tom slučaju djelovati i kao ustavotvorna, odnosno da se cijela ustavotvorna inicijativa, oblikovanje prijedloga novog ustava i prihvrat novog ustava provede neposredno od strane naroda kao nositelja suvereniteta, i to na ustavotvornom referendumu.

Spuštajući razinu naše analize jedan stupanj niže, od interesa je ispitati same načine promjene ustava. S jedne strane imamo mogućnost promjene ustava u zakonodavnom/

<sup>7</sup> Kaučić, op.cit. (bilj. 1), str. 47.

<sup>8</sup> *Ibid.*, str. 45.

<sup>9</sup> Tako je u Republici Hrvatskoj krajem 2013. godine održana prva narodna ustavnorevizijska inicijativa gdje je mimo Hrvatskog sabora kao zakonodavnog/ustavotvornog/ustavnorevizijskog tijela promijenjen Ustav Republike Hrvatske u odredbi čl. 62. st. 2. po kojem je brak životna zajednica žene i muškarca. Vidi *infra*, str. 26.

ustavotvornom/ustavnorevizijskom tijelu po posebnoj proceduri pri čemu se sama izmjena ustava u materijalnom smislu pojavljuje u određenom (ustavno)pravnom aktu koji ima pravnu snagu samog ustava. U pravilu, ustav izričito ne navodi kako se zove akt kojim se mijenja ustav pa navedeno pitanje ustavnorevizijske tehnike prepušta ustavnorevizijskom organu. U ustavnorevizijskoj praksi promjena ustava se u formalnopravnom tehničkom smislu provodi ili ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama ustava (ustavnorevizijski zakon) ili ustavnim amandmanom pri čemu oba akta imaju pravnu snagu samog ustava.<sup>10</sup> Ustavnorevizijski zakon, odnosno ustavni zakon o izmjenama i dopunama ustava „*je ustavnopravni akt u obliku zakona koji sadržajno mijenja ustavnu materiju i prihvaćen je u posebnom, ustavnorevizijskom postupku.*“<sup>11</sup> Važno je napomenuti da u državama u kojima sam ustav ne govori ništa o nazivu akta kojim se materijalno mijenja ustav, sam naziv akta nije odlučan. Drugim riječima, akt kojim se mijenja ustav ne mora nužno imati naziv „ustavni zakon“ da bi bilo moguće promijeniti ustav. Taj akt može nositi naziv i „zakon“ ili „zakon o promjeni ustava“ i sl. Sama materijalna izmjena ustava određena je stvarnim sadržajem akta o izmjeni ustava pa o izmjeni ustava treba suditi prema stvarnom sadržaju akta koji materijalno mijenja ustav i proceduri koja donošenju tog akta prethodi, pri čemu naziv u kojem se materijalna izmjena ustava pojavljuje - nije odlučna za samu izmjenu ustava. No, ako sam ustav propisuje naziv akta u kojem se izmjena, odnosno dopuna ustava mora pojaviti (forma izmjene ustava), tada se materijalna promjena ustava mora formalno pojaviti u aktu onoga naziva koji propisuje ustav. U suprotnome radilo bi se o formalno neustavnim izmjenama ustava o kojima bi meritorno mogao odlučivati i ustavni sud.<sup>12</sup>

S druge strane, u ustavnoj praksi država ustavotvorci se vrlo često odlučuju u slučaju provođenja postupka ustavne revizije konzultirati narod - putem obligatornoga ili fakulta-

<sup>10</sup> Kod ustavnih amandmana, za razliku od ustavnorevizijskih zakona, sadržaj ustavnoga amandmana nije usmjeren (neposrednoj) reviziji ustava i uklapanjem u izvorni ustavni tekst već njegovoj dopuni i u tom slučaju se izvornom, osnovnom, prvotnom tekstu ustava dodaju amandmani. Hoće li se u konkretnom slučaju ustav promijeniti ustavnim zakonom ili ustavnim amandmanom ovisi o propisima samog ustava koji u pravilu propisuje tehniku vlastite promjene (ustavni zakon ili ustavni amandman). Više o tehnikama promjene ustava vidi u: Smerdel, Sokol, op. cit (bilj.1), str. 30.

<sup>11</sup> Preuzeto u slobodnom prijevodu sa slovenskog na hrvatski jezik iz: I. Kaučič, Ustavni zakon v slovenskem ustavnem sistemu, v: Zbornik znanstvenih razprav, 61 (2001), str. 125.

<sup>12</sup> Tako i Ustavni sud Republike Hrvatske u Rješenju broj U-I-453/2015 od 17. veljače 2015. godine (Narodne novine br. 27/15.) kojim se odbacuje prijedlog za ocjenu materijalne ustavnosti Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 99/99., 29/02.. i 49/02. - pročišćeni tekst) ističe: „*Ustavni sud u svojoj je dosadašnjoj praksi zastupao stajalište da nije nadležan ocjenjivati materijalne odredbe Ustava ili zakona koji imaju snagu Ustava. Ovo iz razloga što ne postoji ni pravna ni faktična mogućnost za ocjenjivanje materijalne suglasnosti takvih odredaba ni s jednim višim pravnim aktom, budući da je Ustav temeljni i najviši pravni akt države. Stoga se ne bi moglo govoriti o nadležnosti bilo kojeg tijela za odlučivanje o materijalnoj ustavnosti takvih odredaba, uključujući Ustavni sud. U skladu s time, predmet ustavnosudske ocjene može biti postupak donošenja i promjene Ustava odnosno ustavnog zakona, ali samo u okviru ocjene jesu li navedeni akti doneseni, mijenjani ili dopunjavani u postupku i na način propisan Ustavom.* (op. a.) Ta pravna stajališta Ustavni sud izrazio je, primjerice, u rješenju broj: U-I-597/1995 i dr. od 9. veljače 2000., rješenju broj: U-I-699/2000 od 14. lipnja 2000. i rješenju broj: U-I-1631/2000 od 28. ožujka 2001. ("Narodne novine" broj 27/01.).“

tivnoga referenduma. Provođenjem referenduma o prijedlogu ustavnih promjena koja su prihvaćena u ustavnom (u pravilu zakonodavnom) tijelu osigurava se kohezija političkoga bića određene države. Ustav predstavlja trajnu volju jedne političke zajednice u kojem se izražavaju vrhovni politički i pravni principi. I upravo taj ustav redovito propisuje da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Drugim riječima, narod je nositelj suvereniteta i jedini ovlašten donijeti i promijeniti ustav (neposredno ili posredno). U sustavima predstavničke demokracije odlučivanje o bitnim političkim pitanjima (što je svakako i ustavna revizija) delegirano je na zastupnike u zakonodavnom tijelu različitih političkih opcija koji odražavaju politički pluralitet zajednice. Iako su ti zastupnici izabrani od strane naroda na (u pravilu) slobodnim, demokratskim i kompetitivnim izborima čime stječu legitimitet zastupanja svojih birača u predstavničkom tijelu, u slučaju ustavne revizije koja se provodi u tom istom predstavničkom tijelu, konzultiranje naroda na referendumu može biti blagotvorno iz više razloga. Prvenstveno, referendum je najjače oružje neposredne demokracije i njegovu primjenu o nečem toliko važnom kao što je to ustavna revizija treba samo poticati, a ne ograničavati. Drugo, tako se jačaju veze između predstavničkoga tijela i samoga naroda i postiže se pozitivni efekt predstavničke demokracije - ostvarenje ideje da su zastupnici u predstavničkom tijelu predstavnici naroda koji se od njega ne smiju otuđiti. Treće, referendumsko izjašnjavanje o prijedlozima ustavne revizije oblikovane u predstavničkom tijelu doprinosi razvoju političke kulture i većem legitimitetu same ustavne revizije u materijalnom smislu.

U slučaju da je ustavom propisan obligatorni referendum, predstavničko tijelo prijedlog ustavne revizije mora prezentirati nositelju suvereniteta na referendumu i zatražiti njegovu potvrdu. U slučaju da takva potvrda izostane, ustavna revizija neće stupiti na snagu. Ustavnopravna teorija u okviru obligatornoga referenduma pravi razliku između apsolutno obligatornoga ustavnorevizijskog referenduma i relativno obligatornoga ustavnorevizijskog referenduma. Apsolutno obligatorni ustavnorevizijski referendum takva je vrsta referenduma koji ustav izričito propisuje u svakom slučaju mijenjana ustava. Drugim riječima, bilo da se mijenja cijeli ustav ili pojedina njegova odredba, a neovisno o sadržaju, ustavna revizija neće stupiti na snagu bez referendumske potvrde. Referendum se mora provesti neovisno o opsegu i sadržaju ustavne revizije (tako npr. u Danskoj, Irskoj, Australiji, Urugvaju itd.). Drugi, blaži i lakši oblik obligatornoga referenduma je tzv. relativno obligatorni ustavnorevizijski referendum koji se ne mora provesti za bilo koju intervenciju u ustavni tekst, već samo u određenim slučajevima ustavne revizije (u pravilu u slučaju potpune revizije ustava). Ako se intervencija u ustavni tekst ne odnosi na onaj dio sadržaja za koji je propisana obveza referenduma, ustavna se revizija može provesti i bez referenduma (tako npr. Austrija, Španjolska, Estonija, Kuba itd.).<sup>13</sup>

Osim obligatornoga referenduma, česti su slučajevi u kojima ustav propisuje fakultativni referendum. Fakultativni referendum provodi se kada su ispunjeni posebni, ustavom propisani uvjeti (tako npr. kada referendum zatraže ili predlože određeni ovlaštenici kao npr. birači, zastupnici, nositelji izvršne vlasti i dr.). Dakle, fakultativni referendum je predviđen ustavom, ali je za njegovu provedbu potrebna inicijativa (ustavom) određenoga

<sup>13</sup> Kaučič, op. cit. (bilj. 1), str. 82 - 85.

ovlaštenika. Jednako kao u slučaju obligatornoga referenduma, ustavnopravna teorija pravi razliku između apsolutno i relativno fakultativnoga referenduma. „*Apsolutno fakultativni referendum pretpostavlja postojanje inicijative za njegovu upotrebu; bez istaknutoga zahtjeva ili prijedloga referendum nije moguće provesti. Ovlaštenike inicijative ustav mora posebno odrediti, na način da propiše uvjete i subjekte koji su ovlašteni istaknuti inicijativu. Kod ovog oblika referenduma fakultativnost najbolje dolazi do izražaja iz razloga što je upotreba referenduma u cijelosti ovisna od volje ovlaštenih predlagatelja. Oni svoje pravo referenduma mogu upotrijebiti ili ne*“<sup>14</sup> „Apsolutnost“ fakultativnoga referenduma tako se očituje u činjenici da je ustavom određeni ovlaštenik podnio referendumsku inicijativu predstavničkom tijelu pa se slijedom njegove inicijative referendum mora održati. Takvu vrstu referenduma imaju brojne države, među kojima je i Republika Hrvatska<sup>15</sup> (uz Austriju, Španjolsku, Estoniju i dr.). Osim apsolutno fakultativnoga referenduma, neki ustavi sadrže odredbe i o tzv. relativno fakultativnom referendumu. To je takva vrsta referenduma koji je potrebno raspisati ako je ispunjen uvjet propisan ustavom za referendumsko izjašnjenje (npr. nesuglasnost između dva doma oko sadržaja ustavne revizije u bikameralnom predstavničkom tijelu). Slijedom navedenoga, relativno fakultativni referendum ne ovisi o inicijativi ustavom određenoga ovlaštenika, već o ispunjenju materijalnoga ustavom propisanog uvjeta za raspisivanje referenduma. Ova vrsta referenduma provodi se *ex constitutionem* i ne traži se bilo kakva (bolje rečeno - bilo čija) inicijativa (tako npr. u Francuskoj, Švicarskoj i Pakistanu).<sup>16</sup>

Iz navedenoga kratkog pregleda općih načina ustavne revizije možemo zaključiti da svaka sadržajna intervencija u ustavni tekst može biti provedena ili „čistim“ normativnim putem, i to radnjama predstavničkoga tijela (ustavnorevizijskim zakonom ili ustavnim amandmanom koji se prihvaćaju u posebnom postupku s posebnim, kvalificiranim većinama) ili suradnjom predstavničkoga tijela i naroda na način da oblikovani sadržaj ustavne revizije predstavničko tijelo prezentira narodu na referendumsku potvrdu. U slučaju da se ustavna revizija provodi isključivo u okviru predstavničkoga tijela (koje u tom slučaju djeluje kao ustavotvorac, odnosno ustavni revident) sama revizija u pravilu mora biti provedena prema posebnome, kvalificiranom postupku, a sam sadržaj ustavne revizije mora biti prihvaćen posebnom, kvalificiranom većinom glasova zastupnika u predstavničkom tijelu.<sup>17</sup> Ako je pak ustavnu reviziju potrebno realizirati (i) putem referendumske potvrde, tada se sadržaj ustavne revizije oblikuje djelatnošću predstavničkoga tijela, a nakon čijeg se izglasavanja o prihvatu ustavne revizije konačno odlučuje na (obligatornom ili fakultativnom, prethodnom ili naknadnom) referendumu.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Preuzeto u slobodnom prijevodu sa slovenskoga na hrvatski jezik iz: *Ibid.*, str. 88.

<sup>15</sup> Vidi *infra*.

<sup>16</sup> Kaučič, op. cit. (bilj. 1), str. 89.

<sup>17</sup> Većina kojom se ustavna revizija mora prihvatiti u predstavničkom tijelu varira i zavisi od samoga ustavnog sustava konkretne države. U pravilu je to kvalificirana, dvotrećinska većina glasova svih zastupnika, no može biti i veća (npr. tročetvrtinska većina glasova svih zastupnika, dvotrećinska većina glasova svih zastupnika u oba doma parlamenta u državama koje imaju bikameralno predstavničko tijelo i sl.).

<sup>18</sup> I u slučaju zahtjeva referendumske potvrde sadržaja ustavne revizije, većina kojom se odlučuje na referendumu može biti različito određena. U pravilu se za prihvaćanje odluke na referendumu traži većina



Nakon što smo prikazali opće načine ustavne revizije koji se primjenjuju u suvremenim ustavnim sustavima, u sljedećem ćemo poglavlju analizirati načine promjene Ustava Republike Slovenije polazeći od analize formalnih ustavnorevizijskih ovlaštenika.

### 3. PROMJENE USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE - FORMALNI I MATERIJALNI ASPEKTI

Ustav Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97., 66/00., 24/03., 69/04., 68/06. i 47/13.) nakon njegova donošenja 90-ih godina prošloga stoljeća izmijenjen je šest puta s devet ustavnih zakona o izmjenama i dopunama Ustava Republike Slovenije (posljednji put putem dva ustavna zakona 2013. godine). Uz navedene ustavne reforme mogu se dodati i još dvije iz 1994. godine kojima se nije mijenjao ustavni tekst, već su te reforme dopunjavale tekst dvaju ustavnih zakona (za provedbu Ustava Republike Slovenije (jedan) i za provedbu Deklaracije o samostalnosti i neovisnosti Republike Slovenije (drugi)).<sup>19</sup> Strogo formalno gledano, svaka promjena Ustava Republike Slovenije odražavala je promjene kroz koje je prolazila Republika Slovenija u konsolidaciji svoga ustavno-političkog sustava.

Prva promjena Ustava Republike Slovenije 1997. godine intervenirala je u odredbu čl. 68. koja je propisivala da stranci (nedržavljeni Republike Slovenije i apatridi) mogu stjecati vlasnička prava na nekretninama u Republici Sloveniji pod uvjetima koje predviđa zakon dok na zemljištu ne mogu stjecati nikakva vlasnička prava osim na temelju nasljeđivanja i pod uvjetom uzajamnosti. Navedena stroga, prohibitivna odredba bila je uzdignuta na ustavnu razinu pri donošenju prvoga Ustava Republike Slovenije i motivirana strahom od „rasprodaje slovenske zemlje“. U okviru pristupa Republike Slovenije Europskoj uniji pokazalo se da bi takva odredba mogla priječiti pristup Republike Slovenije Europskoj uniji jer svojim sadržajem priječi ratifikaciju Europskoga sporazuma o pridruženju (Uradni list RS, Međunarodne pogodbe, 13/97.). O navedenom se pitanju izjasnio i Ustavni sud Republike Slovenije koji je u Odluci Rm-1/97 od 5. lipnja 1997. godine (Uradni list RS, 40/97.) istaknuo da bi ratifikacija Europskoga sporazuma o pridruženju za vrijeme postojanja takve prohibitivne odredbe iz čl. 68. bila protivna Ustavu Republike Slovenije. Zbog toga je ustavotvorac intervenirao u sadržaj odredbe čl. 68. Ustava Republike Slovenije tako da je predmetno pitanje „dekonstitucionalizirano“, odnosno nova odredba Ustava

---

glasova birača uz uvjet da je referendumu pristupila većina od ukupnoga broja birača u državi. Dakle, za valjanost referendumske odluke se u tom slučaju traže dva uvjeta: prvo, da je referendumu pristupila većina od ukupnoga broja birača jedne države (50% plus 1 birač) i drugo, da je za referendumsku odluku glasovala većina birača koja je pristupila referendumu. Ako se navedeni zahtjev promotri s aspekta ukupnoga broja birača u državi, tada možemo zaključiti da je za ustavnu reviziju (minimalno) potreban pozitivni glas 25% ukupnog biračkog tijela određene države (50% plus jedan birač je pristupio referendumu i 50% plus 1 birač je glasovao za prihvaćanje sadržaja ustavne revizije). Naravno, moguće su i druge (strože) kombinacije za valjanost referendumske odluke (npr. da za prihvaćanje sadržaja ustavne revizije na referendumu mora glasovati 50% plus jedan birač od ukupnog broja birača u određenoj državi i sl.).

<sup>19</sup> I. Kaučič, Ustavnorevizijska dinamika: *de constitutione lata in de constitutione ferenda*, v: Dvajset let Ustave Republike Slovenije: pomen ustavnosti in ustavna demokracije (ur. I. Kaučič), str. 130.

Republike Slovenije propisala je da stranci mogu stjecati vlasnička prava na nekretninama u Republici Sloveniji prema uvjetima koje predviđa zakon ili ako tako određuje međunarodni ugovor koji je ratificirao Državni zbor, a pod uvjetima uzajamnosti. Takav zakon, odnosno takav međunarodni ugovor mora biti prihvaćen u Državnom zboru dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Odmah drugi dan nakon promjene odredbe čl. 68. Ustava Republike Slovenije 1997. godine, Državni zbor je ratificirao Europski sporazum o pridruženju.<sup>20</sup>

Druga promjena Ustava Republike Slovenije provedena je tri godine kasnije (2000. godine) i regulirala je temeljno pitanje svakoga političkog sustava - izborni sustav. U izvornom tekstu Ustava Republike Slovenije 1991. godine nisu postojale odredbe o vrsti izbornoga sustava (većinski, proporcionalni ili mješoviti) već je sadržajno uređenje izbornoga sustava ustavotvorac prepustio zakonu koji se donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Zanimljivost navedene ustavne revizije sastoji se u činjenici da je u njoj odlučnu ulogu odigrao Ustavni sud Republike Slovenije. Naime, na kraju 1996. godine održan je prethodni zakonodavni referendum na kojem su birači odlučivali o vrsti izbornoga sustava. Iako niti jedan prijedlog na referendumu nije dobio potrebnu većinu, Ustavni je sud Republike Slovenije dvije godine kasnije Odlukom U-I-12/97 od 8. listopada 1998. godine (Uradni list RS št. 82/98.) „presudio“ da je na referendumu odlučeno u korist većinskoga izbornog sustava. Zbog takvoga (po mnogima pretjeranog) sudskog aktivizma, ustavotvorac je bio prisiljen na ustavnoj razini izmjenama i dopunama Ustava Republike Slovenije 2000. godine propisati primjenu proporcionalnoga izbornog sustava s izbornim pragom od četiri posto u kojem birači imaju odlučujući utjecaj na dodjelu zastupničkih mandata.<sup>21</sup>

Treća ustavna revizija provedena je 2003. godine i odnosila se na propisivanje ustavnoga temelja za pridruživanje Republike Slovenije Europskoj uniji koji je propisan u odredbi čl. 3.a Ustava Republike Slovenije. Navedena je izmjena zahvatila i odredbu čl. 47. Ustava Republike Slovenije u pogledu izručenja državljana Republike Slovenije drugim državama, a ponovno je intervenirano u sadržaj odredbe čl. 68. Ustava Republike Slovenije radi implementacije novoga uređenja vlasništva na nekretninama u kontekstu pridruženja Republike Slovenije Europskoj uniji.<sup>22</sup>

Već godinu dana poslije ustavotvorac ponovno intervenira u sadržaj ustavnoga teksta i mijenja odredbe čl. 14., 43. i 50. Ustava Republike Slovenije. Ustavna je revizija provedena s tri ustavna zakona koje je Državni zbor izglasovao na istoj sjednici 23. lipnja 2004. godine. Navedene ustavne promjene imaju svojevrsno simbolično značenje jer su na ustavnoj razini reflektirale nedostatke u stvarnom i pravnom uređenju položaja određenih društvenih skupina (tako npr. osoba s invaliditetom kojima je na ustavnoj razini izričito zajamčena zaštita od diskriminacije).<sup>23</sup>

<sup>20</sup> I. Kaučič, *Pravo in ustavne reforme*, v: Javna uprava, 3-4 (2007), str. 31-32.

<sup>21</sup> *Ibid.*, str. 33.

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 38 - 39.

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 39.

Petu promjenu Ustava Republike Slovenije 2006. godine možemo označiti kao promjenu koja se odnosila na uređivanje pojedinih pitanja lokalne samouprave. Navedenom promjenom je određena mogućnost prijenosa pojedinačnih poslova iz područja nadležnosti središnje države na općine, definirane su pokrajine kao jedinice lokalne samouprave, a omogućen je prijenos pojedinih poslova državne uprave na pravne ili fizičke osobe putem instituta javnoga ovlaštenja za obavljanje tih poslova.<sup>24</sup>

Posljednja, šesta promjena Ustava Republike Slovenije provedena je s dva ustavna zakona u svibnju 2013. godine i regulirala je dva vrlo važna politička pitanja: proračun i referendum. U pogledu proračuna Ustav Republike Slovenije propisao je temeljna načela koje mora poštivati fiskalna politika (srednjoročna uravnoteženost proračuna bez zaduživanja u kojima prihodi moraju biti veći od izdataka. Iznimka je dopuštena samo u slučaju iznimnih okolnosti za Republiku Sloveniju). U pogledu referenduma, ustavna revizija je uvela tzv. „ustavne rezervate“, odnosno na ustavnoj razini je određena materija o kojoj se ne može odlučivati na referendumu.<sup>25</sup>

Sve ranije navedene ustavne revizije bile su odraz konkretnih okolnosti koje je ustavotvorac odlučio (de)regulirati na ustavnoj razini. Iako je bilo još pokušaja ustavne revizije, Ustav Republike Slovenije mijenjan je šest puta, i to uvijek ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Slovenije.<sup>26</sup>

### 3.1. Formalni ustavnorevizijski ovlaštenici

U skladu s odredbom čl. 168. Ustava Republike Slovenije: „*Prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava mogu staviti dvadeset zastupnika Državnog zbora, vlada ili najmanje 30 tisuća birača.*“ - st. 1.

„*O prijedlogu odlučuje Državni zbor dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika*“ - st. 2.

Slijedom iznesenoga sadržaja citirane ustavne odredbe jednostavno se može zaključiti da je formalni ustavnorevizijski ovlaštenik u Republici Sloveniji određeni broj zastupnika Državnog zbora, određeni broj birača i Vlada Republike Slovenije. Problemska analiza citirane ustavne odredbe ističe postupovni karakter citirane odredbe Ustava Republike Slovenije, a zbog čega se postavlja i pitanje samoga sadržaja ustavne revizije. Naime, kada Ustav Republike Slovenije propisuje da *prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava* mogu istaknuti određeni ovlaštenici, strogo gramatičko tumačenje citirane odredbe bi moglo govoriti u prilog zaključku da se navedeno ovlaštenje u okviru postupka ustavne revizije može tumačiti isključivo kao postupovni aspekt ustavne revizije, a ne i kao materi-

<sup>24</sup> Kaučič, op. cit. (bilj. 19), str. 131.

<sup>25</sup> Tako se nakon ustavne revizije iz svibnja 2013. godine na referendumu u Republici Sloveniji ne može odlučivati: o sigurnosnim zakonima, o poreznim i carinskim zakonima te zakonima kojima se izvršava Državni proračun, o zakonima kojima se ratificiraju međunarodni ugovori i o zakonima koji bi sadržajno bili proturječni Ustavu Republike Slovenije.

<sup>26</sup> Više o tim „pokušajima“ promjene Ustava Republike Slovenije vidi: Kaučič, op. cit. (bilj. 20), str. 32 i 34.

jalnopravni. Drugim riječima, navedeni ovlaštenici bi, u okviru strogoga gramatičkog tumačenja, mogli samo predložiti Državnom zboru da se pokrene postupak ustavne revizije, ali ne bi mogli Državnom zboru predložiti i sam sadržaj ustavnih promjena. Sam sadržaj ustavnih promjena bi u okviru takvoga tumačenja mogao formulirati i o istome glasovati isključivo Državni zbor.

Navedeni zaključak dodatno osnažuje i odredba stavka 2. citiranoga članka koja izričito propisuje da o prijedlogu (dakle prijedlogu za pokretanje postupka za promjenu Ustava) odlučuje Državni zbor dvotrećinskom većinom nazočnih zastupnika (uz uvjet natpolovičnoga kvoruma - odredba čl. 86. st. 1. Ustava Republike Slovenije). Zbog toga izričaj ustavne norme iz odredbe čl. 168. st. 1. Ustava Republike Slovenije, a u kontekstu odredbe st. 2. istog članka upućivao bi na zaključak da se formalno ustavnorevizijsko ovlaštenje citiranih ovlaštenika iscrpljuje isključivo u postupovnom aspektu, odnosno da je citirano ustavno pravo konzumirano u trenutku podnošenja prijedloga za pokretanje postupka za promjenu Ustava Republike Slovenije o kojem odlučuje dvotrećinska većina nazočnih zastupnika u Državnom zboru, a uz uvjet natpolovičnoga kvoruma. Sam sadržaj ustavnih promjena, prema navedenom tumačenju, navedeni formalni ustavnorevizijski ovlaštenici ne bi mogli predložiti. Time bi se, dakako, izgubio smisao same ustavne odredbe i napravio jaz između forme i sadržaja te bi citiranu ustavnu odredbu pravilno trebalo tumačiti tako da izričaj odredbe čl. 168. st. 1. Ustava Republike Slovenije svakako obuhvaća i ovlaštenje navedenih formalnih ustavnorevizijskih ovlaštenika da Državnom zboru predlože i sam sadržaj ustavnih promjena.<sup>27</sup>

Slijedom navedenoga, u okviru važećega ustavnog sustava u Republici Sloveniji, inicijativa i sadržaj ustavnih promjena može doći ili od određenoga broja zastupnika u Državnom zboru ili od određenoga broja birača ili od Vlade Republike Slovenije. Nakon što inicijativa (formalno u obliku pisanog prijedloga Državnom zboru) i materijalno (samim tekstom prijedloga ustavne revizije) bude dostavljena Državnom zboru, o samoj inicijativi odlučuje Državni zbor dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika. Ako je inicijativa bila uspješna pa Državni zbor svojom odlukom prihvati prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava, u drugoj fazi ustavne revizije meritorno će se odlučivati o njezinu sadržaju.

## 3.2. Načini promjene Ustava Republike Slovenije

Iz sadržaja mjerodavnih odredaba Ustava Republike Slovenije koje reguliraju ustavnu reviziju (glava IX. „*Postupak za promjenu Ustava*“, odredbe čl. 168. - čl. 171.) proizlazi da

<sup>27</sup> Činjenicu da formalni ustavnorevizijski ovlaštenici imaju pravo predložiti sadržaj ustavnih promjena potvrđuje i ustavnopravna praksa Republike Slovenije iz 1997. godine. Tada je više od 40 tisuća birača predložilo Državnom zboru promjenu odredbe čl. 82. Ustava Republike Slovenije tako da se uvede obvezujući mandat zastupnika i osobna odgovornost zastupnika za svoje radnje u parlamentu. Dakle, formalni je ustavnorevizijski ovlaštenik (više od 30 tisuća birača) predložio Državnom zboru pokretanje postupka za promjenu Ustava Republike Slovenije s točno određenim sadržajem. Državni zbor meritorno je odlučivao i o samom sadržaju predloženih ustavnih promjena tako da je iste meritorno odbio. O konkretnom slučaju vidi više u: Kaučič, op. cit. (bilj. 20), str. 32.

se Ustav Republike Slovenije u normativnom smislu mijenja aktom koji ima pravnu snagu samoga Ustava Republike Slovenije pri čemu naziv samoga akta Ustav Republike Slovenije ne spominje.

### 3.2.1. Akt o promjeni Ustava Republike Slovenije

„*Državni zbor usvaja akt o promjeni ustava dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.*“ Iz navedene odredbe čl. 169. Ustava Republike Slovenije proizlazi kako naziv akta kojim se mijenja Ustav Republike Slovenije nije izričito propisan samim Ustavom. Zbog toga sam akt kojim se mijenja Ustav Republike Slovenije može imati doslovno bilo koji naziv, a potrebno je da iz njegova sadržaja i procedure koja je prethodila njegovu usvajanju u Državnom zboru bude vidljivo da je riječ o aktu kojim se mijenja Ustav Republike Slovenije, odnosno da je riječ o aktu koji spominje i regulira odredba čl. 169. Ustava Republike Slovenije.

Iz dosadašnjega tijeka izlaganja vidljivo je da su dosadašnje izmjene Ustava Republike Slovenije bile provedene ustavnim zakonom. Drugim riječima, ustavnorevizijska praksa Republike Slovenije potvrdila je da je upravo ustavni zakon onaj akt kojim se mijenja Ustav Republike Slovenije i na koji je mislio ustavotvorac pri donošenju odredbe čl. 169. Ustava Republike Slovenije.

Dakle, formalni ustavnorevizijski ovlaštenici su Državnom zboru podnijeli formalni prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava Republike Slovenije i svom prijedlogu priložili i sam sadržaj predložene ustavne revizije. Nakon toga je Državni zbor dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika uz uvjet natpolovičnoga kvoruma prihvatio prijedlog i pokrenuo postupak za promjenu Ustava. Nakon što je postupak za promjenu Ustava i materijalno pokrenut (odlukom Državnoga zbora koja je donesena dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika uz uvjet natpolovičnoga kvoruma), Državni zbor je dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika usvojio akt o promjeni Ustava (ustavni zakon koji je se onda pojavljuje kao pojavni oblik sadržaja ustavne revizije) i proglasio promjenu Ustava (čl. 171. Ustava Republike Slovenije). Time se postupak promjene Ustava i formalno završava. No moguće je i da se prije usvajanja akta o promjeni Ustava ubaci i još jedan nužni, obligatorni korak u postupku promjene Ustava - referendum.

### 3.2.2. Fakultativni ustavnorevizijski referendum

Odredba čl. 170. Ustava Republike Slovenije propisuje obvezu Državnoga zbora da o predloženoj promjeni Ustava provede referendum u slučaju da to zahtijeva najmanje 30 zastupnika. U tome je slučaju promjena Ustava usvojena ako za promjenu Ustava na referendumu glasa većina birača koji su glasovali uz uvjet da referendumu pristupi većina od ukupnoga broja birača. U konkretnom slučaju riječ je o tzv. apsolutno fakultativnom ustavnorevizijskom referendumu jer njegovo provođenje ovisi isključivo o formalnoj inicijativi trećine zastupnika Državnoga zbora.

Citirana ustavna odredba zahtijeva malo detaljniju analizu. Iz njezina sadržaja na prvu bi moglo proizlaziti da je riječ o tzv. prethodnom, a ne naknadnom referendumu jer

Ustav Republike Slovenije izričito navodi da se referendumskoj potvrdi izlaže prijedlog promjene Ustava, a ne sam akt o promjeni Ustava koji je već prethodno usvojen u Državnom zboru dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Može se argumentirati da se navedenim uređenjem nastoji spriječiti da Državni zbor kao vrhovno predstavničko tijelo i nositelj zakonodavne vlasti u Republici Sloveniji dođe u „sukob“ s narodom koji je nositelj suvereniteta, a do kojeg „sukoba“ bi moglo doći u slučaju da Državni zbor usvoji akt o promjeni Ustava koji bude odbijen na referendumu.<sup>28</sup> Zbog toga postoje okolnosti koje upućuju na zaključak kako je slovenski ustavotvorac odlučio referendumskoj potvrdi izložiti prijedlog promjene Ustava, odnosno da referendum bude proveden kao prethodni ustavnorevizijski referendum. No ustavnopravna je teorija istaknula da sadržaj navedenih ustavnih odredaba ipak upućuje na zaključak da je ovako koncipirani fakultativni referendum predviđen kao naknadni, odnosno nakon što je Državni zbor meritorno prihvatio akt o promjeni Ustava.<sup>29</sup>

U slučaju da se ovlaštenici posluže svojim pravom i zahtijevaju provođenje referenduma, postupak promjene Ustava teče tako da formalni ustavnorevizijski ovlaštenici podnesu prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava zajedno sa sadržajem same ustavne revizije. Nakon toga Državni zbor odlučuje o prihvatanju prijedloga za pokretanje postupka i pozitivnom odlukom pokreće postupak promjene Ustava. Nakon toga se usvaja akt o promjeni Ustava (dvotrećinskom većinom glasova ukupnoga broja zastupnika) i navedena promjena Ustava podnosi se na referendumsku potvrdu. U slučaju pozitivne referendumske odluke Državni zbor proglašava promjenu Ustava čime je ustavnorevizijski postupak i formalno dovršen. U slučaju negativne referendumske odluke Državni zbor promjenu Ustava sadržanu u aktu o izmjeni ustava ne bi smio proglasiti, a zbog čega ista neće stupiti na snagu.

Bilo da se Ustav Republike Slovenije mijenja aktom o promjeni ustava koji se usvaja u Državnom zboru ili pozitivnom referendumskom odlukom, temeljni preduvjet je postojanje egzistentnoga postupka za promjenu Ustava. Tek nakon što Državni zbor pozitivno odluči o prijedlogu za pokretanje postupka za promjenu Ustava dvotrećinskom većinom glasova zastupnika uz uvjet natpolovičnoga kvoruma može se smatrati da postoji formalno-egzistentni postupak za promjenu Ustava. Tek nakon te odluke Državnoga zbora kojom se prihvaća prijedlog za pokretanje postupka za promjenu Ustava (čime materijalno započinje postupak za promjenu Ustava) referendumski ovlaštenici mogu zahtijevati provođenje referenduma, ali prije ne.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> U slučaju da do takvog sukoba u nekom ustavnom sustavu zaista i dođe, predstavničko tijelo bi se trebalo raspustiti uz provedbu novih izbora - koji bi tada faktično bili izbori za ustavnorevizijsku skupštinu.

<sup>29</sup> Više o ovoj temi vidi u: Kaučič, op.cit. (bilj. 1), str. 125.

<sup>30</sup> S time u vezi možemo za potrebe analize u ovom radu istaknuti razliku između formalnoga i materijalnoga početka postupka za promjenu Ustava te formalnoga i materijalnoga dovršetka postupka promjene Ustava. Budući da sam naziv meritorne glave IX. Ustava Republike Slovenije izričito govori da je riječ o postupku promjene Ustava, taj postupak po prirodi stvari mora imati svoj početak i kraj. Prema slovu Ustava Republike Slovenije i prvom članku glave IX. formalnim početkom postupka promjene Ustava možemo označiti podnošenje prijedloga za pokretanje postupka za promjenu Ustava. Budući da taj prijedlog može biti odbijen od strane Državnog zbora (čl. 168. st. 2. Ustava Republike Slovenije),

### 3.2.3. Drugi načini reguliranja materije ustavnoga značaja

Ranije analizirani načini ustavne revizije predstavljaju ustavnu reviziju *stricto sensu*, odnosno postupak kojim se važeći ustavni tekst mijenja, odnosno dopunjuje novim odredbama. Ako se bolje promotri sadržaj samoga Ustava Republike Slovenije, vidi se kako u određenim slučajevima ustavotvorac propisuje obvezu reguliranja određene ustavne materije u posebnoj, kvalificiranoj zakonodavnoj postupku. To nije postupak ustavne revizije koji bi zakonu donesenom u takvom postupku dao pravnu snagu samoga Ustava (kao u slučaju ustavnoga zakona kojim se materijalno mijenja ustav), već postupak u kojem se zakon donosi u redovnoj zakonodavnoj proceduri, ali kvalificiranom, dvotrećinskom većinom glasova (u pravilu svih zastupnika), odnosno istom većinom koja je potrebna za usvajanje akta o promjeni Ustava.

U samom Ustavu Republike Slovenije ustavotvorac na više mjesta određuje da se određena ustavna materija regulira takvim posebnim, kvalificiranim zakonom.<sup>31</sup> Razlozi zbog kojih ustavotvorci posežu za takvom normativnom tehnikom regulacije nalaze se, u pravilu, u domeni želje za širim političkim konsenzusom oko nekih važnih ustavnih pitanja kako bi se prevenirale česte izmjene koje bi (također u pravilu) ovisile o vladajućoj političkoj opciji. Koja će ustavna materija biti regulirana na taj način, ovisi o samom ustavotvorcu, odnosno ustavnom revidentu.

Nakon što smo prikazali sve namjeravane aspekte načina promjene Ustava Republike Slovenije, u sljedećem ćemo poglavlju prikazati Ustav Republike Hrvatske zadržavajući jednak metodološko-analitički pristup.

---

materijalno postupak promjene Ustava započinje pozitivnom odlukom Državnog zbora o pokretanju postupka za promjenu Ustava. Dakle, formalni početak postupka ustavne revizije je trenutak podnošenja prijedloga formalnih ustavnorevizijskih ovlaštenika sa sadržajem ustavne revizije Državnom zboru. Materijalni, sadržajni početak postupka promjene Ustava nastupa pozitivnom odlukom Državnog zbora i tek tada se može smatrati da je postupak promjene Ustava zaista (sadržajno) pokrenut. S druge strane, postupak ustavne revizije je formalno dovršen proglašenjem promjene Ustava u Državnom zboru, ali materijalno, sadržajno, Ustav je promijenjen u trenutku usvajanja ustavnorevizijskoga zakona, odnosno u trenutku pozitivne referendumske odluke. U slučaju negativne referendumske odluke, postupak promjene Ustava je materijalno i formalno dovršen u trenutku proglašenja konačnih rezultata referenduma kojim se odbija prijedlog promjene Ustava. Zbog toga npr. ovlaštenici referenduskoga zahtjeva mogu svoju referendusku inicijativu u postupku ustavne revizije istaknuti tek nakon što je sam postupak ustavne revizije materijalno, a ne samo formalno pokrenut. U slučaju da je postupak ustavne revizije formalno pokrenut, negativna odluka Državnog zbora o prijedlogu za pokretanje postupka za promjenu Ustava je ujedno i akt kojim se formalno završava taj postupak. Takva odluka Državnoga zbora ima karakter materijalne odluke (Državni zbor meritorno je odlučio o prijedlogu za pokretanje postupka za promjenu Ustava), no ne može se smatrati da se time postupak ustavne revizije i materijalno završava jer materijalno nije ni pokrenut.

<sup>31</sup> Tako npr. izborni sustav (odredba čl. 80. st. 4. Ustava Republike Slovenije), zakonodavni referendum (odredba čl. 90. st. 5. Ustava Republike Slovenije), postupak izbora u Državni savjet (odredba čl. 98. st. 1. Ustava Republike Slovenije), organizacija obrane Republike Slovenije (odredba čl. 124. st. 1. Ustava Republike Slovenije) itd.



## 4. PROMJENE USTAVA REPUBLIKE HRVATSKE<sup>32</sup> - FORMALNI I MATERIJALNI ASPEKTI

Jednako kao i Ustav Republike Slovenije, prvi Ustav Republike Hrvatske (tzv. „božićni Ustav“) donesen je u politički nestabilnom trenutku 90-ih godina 20. stoljeća prilikom povijesnoga odbacivanja komunizma u državama istočne i jugoistočne Europe. Za razliku od Ustava Republike Slovenije Ustav Republike Hrvatske bio je do danas mijenjan pet puta od čega jednom na ustavnorevizijskom referendumu putem narodne ustavnorevizijske inicijative, a koji je postupak promjene Ustava Republike Hrvatske proveden u cijelosti mimo zakonodavnog/ustavotvornog/ustavnorevizijskog tijela (Hrvatskog sabora).

Prva ustavna revizija provedena je krajem 1997. godine *Ustavnim zakonom o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske*. Većina intervencija u inicijalni ustavni tekst provedena je radi promjene onih odredaba Ustava Republike Hrvatske koje su se u vrijednosnom ili jezičnom smislu pokazale ostacima bivšega sustava. S druge strane, Hrvatski sabor trebao je ukinuti i one odredbe Ustava Republike Hrvatske koje su bile uvjetovane činjenicom da je u trenutku proglašenja tzv. božićnog Ustava Republika Hrvatska još uvijek formalno-pravno bila članica jugoslavenske federacije. No glavno obilježje prve promjene Ustava Republike Hrvatske bila je nedvojbeno nova odredba čl. 135. st. 2. Ustava Republike Hrvatske kojom se zabranjuje pokretanje postupka udruživanja Republike Hrvatske u saveze s drugim državama u kojem bi udruživanje dovelo ili moglo dovesti do obnavljanja jugoslavenskoga državnog zajedništva, odnosno neke balkanske državne sveze u bilo kojem obliku. Ustavotvorac je time na ustavnoj razini (i vrijednosno) očitovao da na temelju sveukupnoga povijesnoga iskustva Republika Hrvatska više neće biti u sastavu bilo kakve južnoslavenske državne zajednice.<sup>33</sup>

Nakon provedenih parlamentarnih izbora početkom 2000. godine na vlast u Republici Hrvatskoj dolazi koalicija šest (koliko sličnih toliko i različitih) političkih stranaka koje na platformi općega narodnog nezadovoljstva zatečenim gospodarskim i političkim stanjem u Republici Hrvatskoj pokreću ustavne reforme.

Druge ustavne reforme provedene su *Promjenom Ustava Republike Hrvatske* iz studenog 2000. godine, a najvažnije obilježje drugih ustavnih promjena bilo je napuštanje polupredsjedničkoga sustava vlasti (zbog uočenih slabosti u realizaciji u Republici Hrvatskoj) i implementacija jedne vrste parlamentarnoga sustava vlasti s neposredno biranim predsjednikom Republike. „*Cilj je ustavnih promjena bio uspostaviti sustav odgovorne, ali istodobno i djelotvorne izvršne vlasti.*“<sup>34</sup> Druge promjene Ustava Republike Hrvatske po svom značenju bile su najvažnije i iznimno sveobuhvatne jer su trebale na ustavnoj razini, u kontekstu promjene ustrojstva vlasti, uspostaviti jedan funkcionalno određen odnos između nositelja vlasti u Republici Hrvatskoj, a osobito između Vlade Republike Hrvatske i predsjednika Republike Hrvatske.

<sup>32</sup> Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine br. 56/90., 135/97., 8/98. - pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - pročišćeni tekst, 55/01. - ispravak pročišćenog teksta, 76/10., 85/10. - pročišćeni tekst i 5/14. - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014. godine).

<sup>33</sup> Smerdel, Sokol, op.cit (bilj. 1), str. 36.

<sup>34</sup> *Ibid.*, str. 38.



Neovisno o preporukama ustavnopravne teorije da sadržajne intervencije u ustavni tekst ne budu prečeste, treća promjena Ustava Republike Hrvatske provedena je već nakon četiri mjeseca (ožujak 2001. godine). Božićni Ustav iz 1990. godine odredio je da će zakonodavno tijelo biti dvodomno (bikameralno) - donji dom (Zastupnički dom) u koncepciji tzv. „božićnog Ustava“ predstavlja građane dok gornji dom (Županijski dom) predstavlja političko-teritorijalne jedinice na koje je administrativno podijeljena Republika Hrvatska (županije). Budući da se izbori za oba doma Hrvatskog sabora nisu obavljali u isto vrijeme, koalicija političkih stranaka početkom 2000. godine nije osvojila većinu u oba doma Hrvatskoga sabora, već samo u Zastupničkom domu (redoviti izbori za Županijski dom trebali su se održati 2001. godine). Sastav Županijskoga doma Hrvatskog sabora politički nije bio naklonjen većini u Zastupničkom domu te je počeo djelovati kao sve snažnija oporba koristeći ustavne mehanizme tzv. „božićnog Ustava“.<sup>35</sup> S druge strane, početna politička euforija zbog pobjede koalicije političkih stranaka tijekom se 2000. godine istopila te se pojavila realna opasnost da koalicija u istom sastavu neće ponoviti uspjeh i 2001. godine na izborima za Županijski dom. Zbog toga su provedene treće ustavne promjene, i to Promjenom Ustava Republike Hrvatske od 28. ožujka 2001. godine, a kojim ustavnim promjenama je ukinut Županijski dom Hrvatskog sabora.<sup>36</sup>

Četvrta promjena Ustava Republike Hrvatske provedena je 2010. godine. U svjetlu skoroga ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju bilo je potrebno na ustavnoj razini urediti temelj sudjelovanja Republike Hrvatske u Europskoj uniji kao i odnos hrvatskoga i europskoga pravnog poretka. S druge strane, postojala je realna opasnost i da referendum o pridruženju Republike Hrvatske Europskoj uniji neće uspjeti pa su vladajuća stranka i oporba brzo sklopili dogovor da ustavne promjene zahvate i pitanje referenduma o pridruženju.<sup>37</sup> Uz neke druge izmjene Ustava Republike Hrvatske, sam je Ustav četvrti put promijenjen Promjenom Ustava Republike Hrvatske od 16. lipnja 2010. godine.

<sup>35</sup> Tako je npr. na temelju odredbe čl. 81. al. 4. tzv. „božićnog Ustava“ Županijski dom imao pravo u roku od petnaest dana od dana izglasavanja zakona o Zastupničkom domu, uz obrazloženo mišljenje, vratiti zakon na ponovno odlučivanje Zastupničkomu domu. U tom je slučaju Zastupnički dom pri donošenju zakona morao odlučivati natpolovičnom većinom svih zastupnika osim u slučajevima kada je Zastupnički dom zakone donosio dvotrećinskom većinom.

<sup>36</sup> Zanimljivo je i to da je treća ustavna promjena *de facto* ukinula ne samo Županijski dom već i mandate zastupnika u Županijskom domu jer je Županijski dom prestao djelovati stupanjem na snagu treće promjene Ustava Republike Hrvatske. Radna skupina za promjenu Ustava predložila je da promjene stupe na snagu istekom mandata zastupnika u Županijskom domu, ali vladajuća koalicija to nije prihvatila. Preuzeto iz: Smerdel, Sokol, op. cit. (bilj. 1), str. 39.

<sup>37</sup> Naime, dotadašnja odredba čl. 141. st. 5. Ustava Republike Hrvatske propisivala je da se odluka o udruživanju Republike Hrvatske donosi na referendumu većinom glasova ukupnoga broja birača u državi. Navedena (iznimno prohibitivna) odredba je gotovo sigurno bila ustavnopravna prepreka pridruženju Republike Hrvatske Europskoj uniji jer je u modernoj povijesti Republike Hrvatske takva većina glasova birača bila zabilježena samo u slučaju tzv. „referenduma o samostalnosti Republike Hrvatske“ u svibnju 1991. godine. Političke stranke su na vrijeme percipirale da takvu većinu (50% plus jedan pozitivni glas ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj) nikada neće postići na referendumu za pridruženje Republike Hrvatske Europskoj uniji pa je četvrta promjena Ustava Republike Hrvatske primarno inicirana olakšavanjem uvjeta za referendumske uspjeh.

Konačno, peta promjena Ustava Republike Hrvatske 2013. godine za ustavnopravni poredak Republike Hrvatske bila je izrazito važna, i to primarno zbog razloga što je Ustav Republike Hrvatske peti put promijenio izravno „*narod*“ na ustavnorevizijskom referendumu i to sve mimo Hrvatskoga sabora.<sup>38</sup> Na narodnom ustavotvornom referendumu odlučivalo se treba li Ustav Republike Hrvatske u odredbi čl. 62. st. 2. promijeniti tako da se na ustavnoj razini brak odredi kao životna zajednica žene i muškarca. Referendum se održao 1. prosinca 2013. godine i većinom glasova birača koji su pristupili referendumu odlučeno je da se Ustav Republike Hrvatske na navedeni način i dopuni.

#### 4.1. Formalni ustavnorevizijski ovlaštenici

Postupak promjene Ustava Republike Hrvatske propisan je glavom IX. Ustava Republike Hrvatske („*Promjena Ustava*“, odredbe čl. 147. - 150.). U skladu s odredbom čl. 147. Ustava Republike Hrvatske pravo da predloži promjenu Ustava Republike Hrvatske ima najmanje jedna petina zastupnika u Hrvatskom saboru, predsjednik Republike i Vlada Republike Hrvatske. Hoće li se pristupiti promjeni Ustava Republike Hrvatske odlučuje Hrvatski sabor većinom glasova svih zastupnika (odredba čl. 148. st. 1. Ustava Republike Hrvatske). Jednako kao u slučaju Republike Slovenije, formalni ustavnorevizijski ovlaštenici su određeni broj zastupnika u Hrvatskom saboru i Vlada Republike Hrvatske. Ustav Republike Hrvatske kao ovlaštenika ustavnorevizijske inicijative određuje još i predsjednika Republike Hrvatske što je vjerojatno motivirano činjenicom da je predsjednik Republike Hrvatske nakon ustavnih promjena 2000. godine i prelaska s polupredsjedničkoga na jednu vrstu parlamentarnoga sustava ostao državni poglavar kojeg neposredno biraju građani na petogodišnji mandat. Ustavotvorac je zbog toga ostavio pravo predsjednika Republike Hrvatske da predloži promjenu Ustava Republike Hrvatske, i to zbog njegova ustavnog značaja i nakon navedenih ustavnih promjena. Iz usporedbe formalnih ustavnorevizijskih ovlaštenika, odnosno ovlaštenika koji imaju pravo zakonodavnom/ustavotvornom/ustavnorevizijskom tijelu predložiti promjenu ustava u Republici Sloveniji i Republici Hrvatskoj ističe se da je u Republici Hrvatskoj formalno ustavnorevizijsko ovlaštenje dano i predsjedniku Republike (što u Republici Sloveniji nije), odnosno da je formalno ustavnorevizijsko ovlaštenje u Republici Sloveniji dano određenom broju birača (što u Republici Hrvatskoj nije). No to ne znači da su birači lišeni ustavnorevizijske inicijative već samo da u glavi IX., odredbi čl. 147. Ustava Republike Hrvatske nisu navedeni kao formalni ustavnorevizijski ovlaštenici dok u Republici Sloveniji u meritornom dijelu Ustava Republike Slovenije koji regulira promjenu Ustava - jesu.

<sup>38</sup> Sam postupak promjene Ustava Republike Hrvatske putem narodne inicijative bio je obilježen brojnim politički i pravno nepromišljenim izjavama pojedinih prvaka vladajuće političke stranke što je izazvalo dodatnu polarizaciju hrvatskog društva, a na kraju i intervenciju Ustavnog suda Republike Hrvatske (vidi Upozorenje Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013. godine, Narodne novine br. 131/13.). Takva polarizacija oko pete promjene Ustava Republike Hrvatske 2013. godine dovela je do toga da je sama promjena Ustava Republike Hrvatske umjesto festivala demokracije i ustavotvorstva *suverena* u Republici Hrvatskoj postala poligon teških (ponekad i mučnih) ideoloških sukoba (ekstremno) konzervativne i (ekstremno) liberalne Hrvatske.

Također, iz usporedbe sadržaja ustavnoga teksta proizlazi kako formalna ustavnorevizijska inicijativa u Republici Sloveniji ima dominantno postupovnopравни karakter<sup>39</sup> dok u Republici Hrvatskoj ima dominantno materijalnopравни karakter.<sup>40</sup>

Nakon što su formalni ustavnorevizijski ovlaštenici predložili promjenu Ustava, Hrvatski sabor odlučuje hoće li pristupiti promjeni Ustava Republike Hrvatske većinom glasova svih zastupnika.<sup>41</sup>

Poseban korak prije usvajanja sadržaja ustavnih izmjena u Republici Hrvatskoj (koji nije propisan Ustavom Republike Slovenije) jest utvrđivanje nacрта promjene Ustava Republike Hrvatske koji Hrvatski sabor utvrđuje većinom glasova svih zastupnika. Nakon što su formalni ustavnorevizijski ovlaštenici navedeni u odredbi čl. 147. Ustava Republike Hrvatske podnijeli prijedlog promjene Ustava Republike Hrvatske Hrvatskom saboru (konkretni akt s prijedlogom ustavne revizije) i nakon što je Hrvatski sabor tzv. apsolutnom većinom glasova svih zastupnika odlučio pristupiti promjeni Ustava Republike Hrvatske, u okviru Hrvatskoga sabora utvrđuje se nacrt promjene Ustava Republike Hrvatske i taj nacrt (ponovno) Hrvatski sabor utvrđuje tzv. apsolutnom većinom glasova svih zastupnika.

Nakon utvrđenja nacрта promjene Ustava, a u skladu s odredbom čl. 149. Ustava Republike Hrvatske o promjeni Ustava Republike Hrvatske odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. Nakon što je odlučeno o promjeni Ustava Republike Hrvatske, Hrvatski sabor prema slovu Ustava proglašava promjenu nakon čega promjena Ustava Republike Hrvatske stupa na snagu.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Zato što u Republici Sloveniji formalni ustavnorevizijski ovlaštenici imaju „pravo na podnošenje prijedloga za početak postupka za promjenu Ustava Republike Slovenije“.

<sup>40</sup> Zato što prema sadržaju citirane ustavne odredbe formalni ustavnorevizijski ovlaštenici u Republici Hrvatskoj imaju pravo predložiti Hrvatskom saboru samu promjenu Ustava, odnosno materijalnopравни akt s konkretnim sadržajem ustavnih izmjena. No naša je ranija analiza zaključila kako i u Republici Sloveniji formalni ustavnorevizijski ovlaštenici imaju pravo Državnom zboru predložiti i sadržaj samih ustavnih promjena te se ova distinkcija ukazuje kao čisto teorijska. S druge strane, činjenica da formalni ustavnorevizijski ovlaštenici u Republici Hrvatskoj imaju (izričito ustavno) pravo Hrvatskom saboru predložiti tekst ustavnih promjena, ne znači, dakako, da se time promjeni Ustava oduzima postupovni karakter.

<sup>41</sup> U Republici Sloveniji dvotrećinskom većinom glasova nazočnih zastupnika uz uvjet natpolovičnoga kvoruma.

<sup>42</sup> I u konkretnom slučaju vrijedi distinkcija koju smo napravili u pogledu formalnoga i materijalnoga početka i formalnoga i materijalnoga dovršetka postupka promjene Ustava (vidi *supra*, bilj. 30). U slučaju Republike Hrvatske formalni početak ustavnorevizijskog postupka je podnošenje prijedloga promjene Ustava Hrvatskom Saboru, a materijalni odluka Hrvatskog sabora donesena tzv. apsolutnom većinom glasova svih zastupnika da se pristupi promjeni Ustava Republike Hrvatske. Formalni dovršetak ustavnorevizijskog postupka je trenutak proglašenja promjene Ustava Republike Hrvatske, a materijalni usvajanje promjene Ustava Republike Hrvatske dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora.

## 4.2. Načini promjene Ustava Republike Hrvatske

Iz analiziranih odredaba Ustava Republike Hrvatske ne proizlazi kojom normativnom tehnikom je nužno mijenjati Ustav Republike Hrvatske. Dok Ustav Republike Slovenije izričito govori o „*aktu kojim se mijenja Ustav*“, Ustav Republike Hrvatske govori o „*promjeni Ustava*“ pri čemu nije jasno je li hrvatski ustavotvorac pod „*promjenom Ustava*“ mislio na akt koji nosi naziv „*promjena*“ koji se tada pojavljuje kao javni oblik ustavne revizije (forma ustavne revizije) ili je pod „*promjenom Ustava*“ podrazumijevao postupak promjene Ustava, ali ne postupak u pravno-tehničkom smislu<sup>43</sup>, već postupak prema uobičajenom, jezičnom značenju riječi, odnosno kao jedan generični pojam.<sup>44</sup>

S druge strane, sadržaj ustavnih odredaba (ali i praksa) ukazuju na to da se Ustav Republike Hrvatske može promijeniti i na (tzv. apsolutno fakultativnom) referendumu.

### 4.2.1. Promjena Ustava Republike Hrvatske ili Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske?

Povezano s ranije navedenim, iz sadržaja ustavnih odredaba nije jasno kako se zove akt u kojem se pojavljuje ustavna revizija u Republici Hrvatskoj. Povijest ustavne revizije pokazuje da je ustavna revizija 1997. godine provedena aktom koji je nosio naziv Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske dok su ustavne revizije 2000., 2001. i 2010. godine provedene aktom koji je nosio naziv *Promjena Ustava Republike Hrvatske*. Zbog toga je nastala i stanovita pravna nesigurnost koja je dovela do intervencije Ustavnog suda Republike Hrvatske koji je u Izvješću broj U-X-5076/2013 od 15. listopada 2013. godine (Narodne novine br. 127/13.) jasno naglasio:

*„Ustavni termin „promjena“ jest generički pojam koji ne upućuje na pravnu prirodu i naziv akta kojim se mijenja i/ili dopunjuje Ustav, nego na predmet postupka koji Hrvatski sabor provodi na temelju Glave VIII. Ustava (u pročišćenom tekstu Ustava, objavljenom u „Narodnim novinama“ broj 85/10., ta je glava označena kao Glava IX. Ustava).*

*4. Ustavni sud primjećuje da je prva promjena Ustava iz 1997. godine provedena aktom pravilno nazvanim Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 135 od 15. prosinca 1997.).*

*Ne ulazeći u razloge zbog kojih se 2000. godine, u postupku druge promjene Ustava („Narodne novine“ broj 113 od 9. studenoga 2000.), odustalo od valjane ustavnopravne prakse da se izmjene i dopune Ustava provode ustavnim zakonom, ostaje činjenica da se 2000. godine Ustav prvi put izmijenio aktom nazvanim „Promjena“.*

*Nepravilan naziv pravnog akta kojim se mijenja i/ili dopunjuje Ustav („Promjena“) odabran je i za treću i četvrtu promjenu Ustava 2001. i 2010. („Narodne novine“ broj 28 od 2. travnja 2001. i „Narodne novine“ broj 76 od 18. lipnja 2010.).*

....

<sup>43</sup> Zato što bi tada ustavotvorac to izričito pravno regulirao kao „*postupak promjene Ustava Republike Hrvatske*.“

<sup>44</sup> Kao što promjenu prolaze društva, države, politički sustavi i dr.

5. Ustavni sud zaključno utvrđuje da, iako od 2000. godine postoji kao pravna činjenica, akt pod nazivom „Promjena“ ne postoji u klasičnoj nomenklaturi propisa.

Umjesto akta nazvanog „Promjena“, drugu, treću i četvrtu promjenu Ustava (2000., 2001. i 2010.) trebalo je provesti ustavnim zakonima o izmjenama i dopunama Ustava.“

Zbog stava Ustavnoga suda Republike Hrvatske izraženoga u ranije navedenom Izvješću potrebno je zaključiti kako je i Ustav Republike Hrvatske potrebno mijenjati aktom koji se zove Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske, a ne aktom koji nosi naziv „Promjena Ustava Republike Hrvatske“. U tom smislu zaključujemo kako je Ustav Republike Slovenije nomotehnički precizniji od Ustava Republike Hrvatske jer općenito govori o aktu promjene Ustava Republike Slovenije pri čemu je ustavnopravna praksa pokazala da je akt o kojem govori Ustav Republike Slovenije - ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Slovenije. U Republici Hrvatskoj je promjena Ustava provedena aktom koji je nosio naziv *Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustava Republike Hrvatske*, ali i aktima koji su nosili naziv *Promjena Ustava Republike Hrvatske*, a za koje akte je Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio da nisu u skladu s valjanim ustavnopravnim načinima promjene Ustava Republike Hrvatske.<sup>45</sup>

#### 4.2.2. Fakultativni ustavnorevizijski referendum

U jednom slučaju, koji je realiziran i u praksi, Ustav Republike Hrvatske propisuje mogućnost da birači neposredno preuzmu ulogu ustavnorevizijskoga ovlaštenika i neposredno izmijene Ustav Republike Hrvatske na referendumu. Ustavnopravni temelj se ne nalazi u Glavi IX. Ustava Republike Hrvatske koji regulira promjenu Ustava *stricto sensu*, već u odredbi koja regulira referendum.

U skladu s odredbom čl. 87. Ustava Republike Hrvatske:

„Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga.“ - st. 1.

„Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske.“ - st. 2.

„O pitanjima iz stavka 1. i 2. ovoga članka Hrvatski sabor će raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj.“ - st. 3.

U odnosu na ustavnu reviziju, ranije citirane odredbe upućuju na fakultativni ustavotvorni referendum. Dakle, Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, ali i ne mora. Predsjednik Republike može (na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade) raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava, ali i ne mora.<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Što ipak nije dovelo u pitanje valjanost same promjene Ustava Republike Hrvatske u formalnom i materijalnom smislu.

<sup>46</sup> Dakle, predsjednik Republike Hrvatske ima formalno ustavnorevizijsko ovlaštenje izravno predložiti promjenu Ustava Hrvatskom saboru, ali može i o prijedlogu promjene Ustava (po svemu sudeći onom prijed-

No Hrvatski sabor mora raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ako to zatraži deset posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj. U svakom slučaju, Ustav Republike Hrvatske ne propisuje da je referendum obvezno potrebno provesti u slučaju ustavne revizije (u cijelosti ili pojedine njegove odredbe), a što bi upućivalo na postojanje tzv. obligatornoga ustavnorevizijskog referenduma. Svako raspisivanje referenduma u smislu odredbe čl. 87. Ustava Republike Hrvatske je ovisno o inicijativi ovlaštenika (Hrvatskog sabora, predsjednika Republike na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, odnosno 10 posto birača), a ustavna odredba iz čl. 87. st. 3. treba se tumačiti kao ustavni zahtjev Hrvatskom saboru da raspiše referendum o prijedlogu promjene Ustava Republike Hrvatske ako to zatraži 10 posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj.

I upravo se na temelju odredbe čl. 87. st. 3. Ustava Republike Hrvatske krajem 2013. godine i peti put promijenio Ustav Republike Hrvatske promjenom odredbe čl. 62. st. 2. prema kojoj je brak životna zajednica žene i muškarca. Ustavni sud je u Odluci u povodu okončanja postupka nadzora nad ustavnošću i zakonitošću provođenja državnoga referenduma održanoga 1. prosinca 2013., na kojem je članak 62. Ustava Republike Hrvatske dopunjen novim stavkom 2., broj SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014. godine (Narodne novine, 5/14.) istaknuo da u slučaju neposredne promjene Ustava na referendumu od strane birača, Ustav Republike Hrvatske ne traži promulgaciju (odredba čl. 150. Ustava Republike Hrvatske), već da je Ustav promijenjen na sam dan održavanja referenduma s trenutačnim pravnim učinkom.

### 4.2.3. Drugi načini reguliranja materije ustavnoga značaja

Jednako kao u slučaju Ustava Republike Slovenije i Ustav Republike Hrvatske propisuje obvezu zakonodavca da pojedina ustavna pitanja regulira zakonima donesenim u posebnom, kvalificiranom, zakonodavnom postupku. Posebnost takvoga postupka također se nalazi u činjenici da se ti zakoni donose posebnom, kvalificiranom, dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika, odnosno istom onom većinom kojom se mijenja ustav. U skladu s odredbom čl. 83. st. 1.:

*„Zakone (organski zakoni) kojima se uređuju prava nacionalnih manjina Hrvatski sabor donosi dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika.“*

U slučaju zakonodavnoga reguliranja prava nacionalnih manjina, ustavotvorac je propisao obvezu da se ti zakoni donose dvotrećinskom većinom glasova svih zastupnika. No jednako kao u slučaju Republike Slovenije, navedeno obilježje ne donosi organskim zakonima kojima se uređuju prava nacionalnih manjina rang „pravog“ ustavnoga zakona.

U skladu s važećim ustavnim ustrojstvom u Republici Hrvatskoj samo jedan ustavni zakon ima rang „pravog“ ustavnog zakona, i to zato što sam Ustav Republike Hrvatske

---

logu promjene Ustava koji je sam predsjednik Republike podnio Hrvatskom saboru, ali nema ograničenja da to bude i prijedlog promjene Ustava koji su podnijeli i npr. određeni broj zastupnika u Hrvatskom saboru ili Vlada Republike Hrvatske) raspisati referendum. Ipak, ustavna pozicija predsjednika Republike u pogledu referenduma je ograničena utoliko što mu za raspisivanje referenduma tada formalno treba prijedlog Vlade i supotpis predsjednika Vlade. Budući da je navedeno ustavno rješenje implementirano Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine, u konkretnom slučaju dobro se vidi na koji je način ustavni revident navedene godine nastojao ozbiljiti načelo *checks and balances* u hrvatskoj ustavnopravnoj praksi.

propisuje da se taj ustavni zakon donosi po postupku za donošenje i promjenu samog Ustava (Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske - odredba čl. 132. st. 2. Ustava Republike Hrvatske).

Dakle, i Ustav Republike Hrvatske propisuje obvezu zakonodavca da određena pitanja regulira u posebnom, zakonodavnom, kvalificiranom postupku pri čemu hrvatski ustavotvorac zakonu kojim se regulira djelovanje Ustavnoga suda Republike Hrvatske daje rang samoga Ustava Republike Hrvatske.

### 4.3. Uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupku promjene Ustava Republike Hrvatske

Na kraju valja istaknuti i ulogu Ustavnoga suda Republike Hrvatske u postupku promjene Ustava Republike Hrvatske. U skladu s odredbom čl. 95. st. 1. Ustavnoga zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Narodne novine br. 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst):

„Na zahtjev Hrvatskoga sabora Ustavni sud će, u slučaju kad deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj zatraži raspisivanje referenduma, utvrditi je li sadržaj referenduskog pitanja u skladu s Ustavom i jesu li ispunjene pretpostavke iz članka 86. stavka 1. do 3. Ustava Republike Hrvatske za njegovo raspisivanje.“

Uloga Ustavnoga suda Republike Hrvatske u postupku promjene Ustava je tako predviđena u slučaju neposredne narodne ustavnorevizijske inicijative. Postupak u tom slučaju teče tako da se nakon prikupljanja potpisa birača (minimalno 10 posto od ukupnoga broja birača u Republici Hrvatskoj) Hrvatskom saboru predaju potpisi zajedno sa zahtjevom za raspisivanje referenduma i točnim sadržajem ustavne revizije. Hrvatski sabor je tada dužan na temelju odredbe čl. 87. st. 3.<sup>47</sup> Ustava Republike Hrvatske raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava, ali prije odluke o raspisivanju referenduma Hrvatski sabor može (ali i ne mora), na temelju citirane odredbe čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske podnijeti zahtjev Ustavnom sudu Republike Hrvatske da ocijeni ustavnost referenduskoga pitanja i utvrdi ispunjenje ustavnih pretpostavki za održavanje referenduma. U slučaju da Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdi kako sadržaj referenduskoga pitanja nije u skladu s Ustavom, do referenduma (pa posredno i promjene Ustava) neće doći.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Zbog pogrešaka pri izradi pročišćenoga teksta Ustava Republike Hrvatske nakon ustavnih promjena 2010. godine došlo je do očigledne neusklađenosti teksta Ustava Republike Hrvatske i Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Zbog toga kada se Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske poziva na odredbu čl. 86. Ustava st. 1. - 3., misli se u biti na odredbe čl. 87. st. 1. - 3. Ustava Republike Hrvatske.

<sup>48</sup> Pitanje ocjene ustavnosti referenduskog pitanja izaziva u postupku promjene Ustava i određene polemike. Sadržaj citirane odredbe čl. 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (koji ima rang samog Ustava) upućuje na zaključak kako je na taj način ustavotvorac nastojao spriječiti da se na referendumu odlučuje o bilo čemu (npr. o ograničenju ili ukidanju pojedinih ljudskih prava). No ostaje za raspravu na koji način bi Ustavni sud Republike Hrvatske mogao reagirati ako bi se istaknula referen-



## 5. ZAKLJUČAK

Iz navedenoga pregleda ustavnih rješenja možemo zaključiti kako Republika Slovenija i Republika Hrvatska usvajaju prema svojim bitnim obilježjima slične načine promjene vlastitih ustava. Naša analiza u ovom radu počela je od navođenja općega pregleda načina promjena ustava da bi u trećem poglavlju prikazali konkretna ustavnopravna rješenja u Republici Sloveniji. Također smo ukratko prikazali i dosadašnje promjene Ustava Republike Slovenije i formalne ustavnorevizijske ovlaštenike te referendumsko rješenje u slučaju promjene Ustava Republike Slovenije.

Nakon toga, u četvrtom poglavlju smo upotrebljavajući jednaki analitičko-metodološki pristup prikazali dosadašnje promjene Ustava Republike Hrvatske, formalne ustavnorevizijske ovlaštenike i konkretne načine promjene Ustava Republike Hrvatske. Ustavna rješenja i praksa u Republici Hrvatskoj od iznimnoga je interesa za temu našega rada jer je u Republici Hrvatskoj peta promjena Ustava krajem 2013. godine provedena neposredno od strane naroda kao nositelja suvereniteta na referendumu. Takav način promjene ustava Republika Slovenija nije imala iako su postojale ustavnorevizijske inicijative od strane naroda.<sup>49</sup>

Iz konkretne usporedbe sadržaja ustavnih rješenja sada možemo zaključiti kako Republika Hrvatska ima jednog formalnog ustavnorevizijskog ovlaštenika više od Republike Slovenije - predsjednika Republike. S obzirom na povijest polupredsjedničkog sustava u Republici Hrvatskoj, nakon Promjene Ustava Republike Hrvatske 2000. godine ustavni revident je ostavio predsjedniku Republike Hrvatske pravo formalne ustavnorevizijske inicijative. Također, Republika Hrvatska za razliku od Republike Slovenije u postupku promjene Ustava Republike Hrvatske ima propisan jedan korak više - utvrđenje nacrtu promjene Ustava Republike Hrvatske tzv. apsolutnom većinom glasova svih zastupnika. Iako postoje razlike u većini glasova zastupnika potrebnim za donošenje odluke o pristupanju promjeni ustava/pokretanju postupka promjene ustava, i Republika Slovenija i Republika Hrvatska imaju jednaku većinu potrebnu za usvajanje sadržaja ustavne revizije (dvotrećinska većina glasova svih zastupnika). Na kraju, iz pregleda jasno proizlazi kako Ustav Republike Slovenije u nomotehničkom smislu sadrži bolja ustavnopravna rješenja jer ne ostavlja mjesta nejasnoćama u praksi o samom aktu kojim se materijalno mijenja Ustav Republike Slovenije. Smatramo kako bi prilikom sljedećih ustavnih promjena u Republici Hrvatskoj trebalo u tekstu Ustava Republike Hrvatske unijeti odgovarajuće izmjene koje su analogne rješenjima u Ustavu Republike Slovenije.

Zaključno, i Ustav Republike Slovenije i Ustav Republike Hrvatske prolazili su (i prolaze) preispitivanja vremena u kojem žive i u kojem se primijenjuju. Odgovore na pitanja koja se pred naše analizirane ustave postavljaju daje u prvom redu ustavnosudska praksa

---

dumska inicijativa kojom bi se nastojala ponovno uvesti npr. smrtna kazna, a koja inicijativa bi formalno bila istaknuta kao prijedlog promjene Ustava u odredbi čl. 21. st. 2. („*U Republici Hrvatskoj nema smrtnu kaznu*“). Postoje okolnosti koje upućuju na zaključak da bi u tom slučaju Ustavni sud Republike Hrvatske odlučivao o materijalnoj ustavnosti samih izmjena Ustava, a za koje izmjene u materijalnom smislu je potvrdio da nije nadležan za ocjenjivanje (vidi *supra*, bilj. 12).

<sup>49</sup> Vidi *supra*, bilj. 26.



Republike Slovenije i Republike Hrvatske, a koja je već nakon dvadeset godina djelovanja (u modernim samostalnim i neovisnim državama) prilično plodna. Time se omogućuje da posredstvom djelovanja ustavnih sudova dobijemo uvid u razmišljanja slovenskoga i hrvatskog ustavotvorca/ustavnih revidenata prilikom usvajanja konkretnih ustavnopravnih rješenja. Zbog toga se i dodatno obogaćuje ustavnopravna praksa te se razvija i ustavnopravna teorija kao i komparativno ustavno pravo. Pitanje načina promjene ustava će i dalje ostati ključno za razmatranje u ustavnom i komparativnom ustavnom pravu. Prikazom ustavnih rješenja u Republici Sloveniji i Republici Hrvatskoj dali smo i naš mali prilog u izučavanju navedene problematike.

## POPIS LITERATURE

### Monografije:

- 1) Kaučič, Igor: REFERENDUM IN SPREMEMBA USTAVE, Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1994.
- 2) Smerdel, Branko; Sokol, Smiljko: USTAVNO PRAVO, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 2006.

### Članci i poglavlja u zbornicima:

- 1) Kaučič, Igor: Ustavni zakon v slovenskem ustavnem sistemu, v: Zbornik znanstvenih razprav, LXI, 2001, pp. 121 - 138.
- 2) Kaučič, Igor: Pravo in ustavne reforme, v: Javna uprava, (2007) 3/4, str. 29 - 46.
- 3) Kaučič, Igor: Ustavnorevizijska dinamika: *de constitutione lata in de constitutione ferenda*, v: DVAJSET LET USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE: POMEN USTAVNOSTI IN USTAVNA DEMOKRACIJA (ur. I. Kaučič), Ljubljana, 2012, str. 129 - 139.

## Summary

Revision of the most significant political and legal document of particular state ordinarily represents first-rate scientific, professional and general social question. Regarding the fact that new constitutions are introduced in "*the moment of time*" their revision is also outcome of general political, legal and social development. Method by which is possible to intervene in constitutional text is in general constitutional matter and understands fulfillment of strong constitutional requirements regarding authorized persons, revision procedure as well as technique of constitutional revision. Subject of this paper is comparative overview of constitutional solutions regarding revision of the Constitution of the Republic of Croatia and the Constitution of the Republic of Slovenia.

**KEY WORDS:** *revision of constitution, methods of revision, authorized persons, the Constitution of the Republic of Croatia, the Constitution of the Republic of Slovenia.*

**JEL:** K19, K40, K41

